



Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Raad voor de rechtshandhaving
Augustus 2016

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Lijst met gebruikte afkortingen.....	4
Voorwoord	5
Samenvatting en aanbevelingen.....	6
Aanbevelingen aan de minister van Veiligheid en Justitie	7
1. Inleiding.....	9
1.1 Inleiding en aanleiding	9
1.2 Doelstelling	9
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	9
1.4 Onderzoeksaanpak en –methode	10
1.5 Afbakening	12
1.6 Eerder onderzoek.....	12
1.7 Leeswijzer.....	13
2. Jeugdcriminaliteit: problematiek en preventie.....	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 Factoren	14
2.2.1 Criminologische factoren	14
2.2.2 Sociaal-economische factoren	15
2.3 Preventie	15
2.4 Aanpak problematiek.....	15
2.5 Contact met de justitiële keten.....	15
3. Wettelijk kader.....	17
Inleiding.....	17
3.1 Wettelijk kader.....	17
3.1.1 VN Kinderrechtenverdrag (IVRK)	17
3.1.2 Wetboek van Strafrecht BES	17
3.1.3 Wetboek van Strafvordering BES.....	17

3.1.4	Leerplichtwet BES	17
3.1.5	Jeugdbeleid	18
4.	Bevindingen	20
4.1	Factoren	20
4.1.1	Omvang groep.....	21
4.2	Preventie	21
4.2.1	Algemene preventie.....	21
4.2.2	Specifieke signalering.....	22
4.2.3	Handelen	24
4.2.4	Doorverwijzen	25
4.3	Aanpak problematiek.....	26
4.4	Contact met de justitiële keten.....	28
4.4.1	Veiligheidshuis	29
4.4.2.	Openbaar Ministerie	30
4.5	3MIJ-model	31
5.	Analyse	32
5.1	Wet- en regelgeving.....	32
5.2	Preventie	32
5.2.1	Algemene preventie.....	32
5.2.2	Specifieke signalering.....	33
5.3	Aanpak problematiek.....	33
5.4	Justitiële aanpak.....	34
6.	Conclusie	36
6.1	Aanbevelingen	37

Lijst met gebruikte afkortingen

10-10-10	10 Oktober 2010, einde van de Nederlandse Antillen
3MIJ	3 Modellen Interventie Jeugdcriminaliteit
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
COJ	Casusoverleg Jeugd
EOZ	Expertisecentrum Onderwijs Zorg
IVRK	Verdrag inzake de rechten van het kind
JCO	Justitieel Casus Overleg
JGCN	Jeugd en Gezinsvoogdij Caribische Nederland
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
OM	Openbaar Ministerie
OTS	ondertoezichtstelling
SCS	Saba Comprehensive School
SGB	Scholengemeenschap Bonaire
SVPCN	Stichting Verslavingszorg & Psychiatrie Caribisch Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Voorwoord

In zijn Jaarplan 2015 heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2015 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft de preventie van jeugdcriminaliteit.

De Raad heeft onderzocht in hoeverre en op welke wijze men vorm geeft aan de preventie van jeugdcriminaliteit. De inspecties van de Raad vonden plaats op Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES).

Er is op de BES-eilanden geen jeugdstrafrecht, geen gemeenschappelijk beleid op de preventie van jeugdcriminaliteit en er zijn geen vastgelegde werkafspraken tussen de ketenpartners. De verschillende instanties zetten zich desondanks, ieder voor zich, ten volle in voor het verbeteren van de situatie van jongeren. De kennis over elkaar, onderlinge afstemming en het doorverwijzen van jongeren moet hierbij nog beter.

De Raad ziet, evenals de gesproken respondenten, de noodzaak van een gemeenschappelijke, integrale visie op de preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit. Het is zaak dat de instanties op de BES ook daadwerkelijk gezamenlijk tot beleid komen. Zij moeten zelf deze handschoen oppakken: niemand kan beter met de specifieke omstandigheden van de BES-eilanden rekening houden dan de lokale instanties zelf. Het Veiligheidshuis kan hierbij een ondersteunende rol spelen. Met een stevige visie en beleidsvorming rondom jeugdcriminaliteit is het de verwachting dat de betrokken organisaties beter in kunnen spelen op de problematiek.

Net als bij eerdere onderzoeken van de Raad het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad dankt de personen die zijn benaderd nogmaals zeer hartelijk voor hun medewerking.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Th.P.L. Bot, voorzitter
F.E. Richards
G.H.E. Camelia,

Samenvatting en aanbevelingen

Inleiding

Jeugdcriminaliteit komt overal ter wereld voor. Dit varieert van 'onschuldige gedragingen' tot aan zware feiten gepleegd door minderjarigen. Kinderen hebben recht op een gezonde en evenwichtige groei en ontwikkeling. Verscheidene organisaties, zowel justitieel als niet-justitieel, zetten daarom in op passende, maar zo nodig ook dwingende, maatregelen ter voorkoming van overlast gevende en strafbare gedragingen. Indien een jongere toch in aanraking komt met justitie, moet ingezet worden op voorkoming van recidive. De Raad achtte het dan ook van belang om een inspectie uit te voeren naar de preventie van jeugdcriminaliteit op Curaçao, Sint Maarten, en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden).

Probleemstelling

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Hoe vindt de preventie van jeugdcriminaliteit plaats op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?

Dit onderzoek is tevens in Curaçao en Sint Maarten uitgevoerd. Alle drie de onderzoeken hadden dezelfde hoofdvraag en deelvragen. De drie deelvragen hebben betrekking op hoe de signaleringsfunctie is georganiseerd, hoe getracht wordt te voorkomen dat jongeren in aanraking komen met justitie en hoe getracht wordt recidive te voorkomen. De Raad onderzocht op de BES-eilanden zelf de eerste twee onderzoeksvragen. De Raad heeft aan de Voogdijraad gevraagd de wijze waarop in de strafrechtketen besloten wordt tot een bepaalde sanctie zelf te evalueren.

Algemene conclusie

Er is op de BES-eilanden geen jeugdstrafrecht, geen gemeenschappelijk beleid op de preventie van jeugdcriminaliteit en er zijn geen vastgelegde werkafspraken tussen de ketenpartners, zoals de scholen, de Jeugd en Gezinsvoogdij Caribische Nederland, Voogdijraad, het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en het Openbaar Ministerie. De verschillende instanties zetten zich desondanks, ieder voor zich, ten volle in voor het verbeteren van de situatie van jongeren. Eén van de problemen hierbij is dat de instanties onvoldoende op de hoogte zijn van de meerwaarde die anderen hierbij kunnen hebben. De verschillende instanties doen hierdoor soms activiteiten die beter door anderen uitgevoerd kunnen en moeten worden, of melden een jongere ten onrechte niet bij een andere instantie of overleg aan, zoals bij het casusoverleg Jeugd. Dit leidt tot goedbedoelde, maar op de lange termijn inefficiënte en ineffectieve oplossingen. Dit terwijl de juiste instanties aanwezig zijn voor een solide stelsel van signalering, preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit. Hiervoor is het echter nodig dat organisaties meer rolvast zijn, bekend zijn met de taken en rollen van andere organisaties, hiernaar handelen en geregeld overleggen. De Raad ziet hierin een stimulerende en coördinerende rol voor het Veiligheidshuis, dat op het moment uitsluitend op Bonaire actief is.

De Raad vindt het van belang dat de instanties gezamenlijk tot een gemeenschappelijk plan komen voor de preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit. Kern hierin moet ten eerste zijn de inzet op jongeren die 'slechts' risico lopen in de criminaliteit terecht te komen, en ten tweede een heldere aanpak van jongeren die al crimineel gedrag vertonen en in contact komen met justitie.

Voor het kwantitatief onderbouwen en monitoren van jeugdbeleid, dient de problematiek kwantitatief beter in kaart gebracht te worden dan op het moment het geval is. Hiertoe dienen in ieder geval het KPCN en de scholen signalen over risicojongeren consequent en tijdig te registreren. Hoewel zij aangeven jongeren op casusniveau over het algemeen in beeld te hebben, hebben zij op het moment niet een beeld van de grootte van de groep risicojongeren.

Ook voor de daadwerkelijke aanpak van jeugdcriminaliteit bestaat er reeds een werkwijze: de aanpak 3 Modellen Interventie Jeugdcriminaliteit' (3MIJ). Helaas heeft de uitvoering hiervan in 2015 langdurig stil gelegen. Een melding van crimineel gedrag dient binnen te komen middels een proces-verbaal. Het KPCN heeft echter een probleem met de capaciteit (en daarmee de bezetting van personeel) vanwege langdurig zieken. Niet alle zaken worden in behandeling genomen door de jeugddofficier op Bonaire, omdat het proces verbaal onvolledig is. In de periode dat het 3MIJ model feitelijk stil lag, was er geen alternatieve justitiële aanpak van jeugdcriminaliteit. Jongeren werden niet strafrechtelijk vervolgd. Medio 2016 is het 3MIJ model weer in gebruik genomen door het OM.

De Raad is zich ervan bewust dat er factoren zijn die het risico vergroten dat jongeren overgaan tot crimineel gedrag en die lastig op de korte termijn te verhelpen zijn, zoals armoede, een gebrek aan vrijetijdsbesteding, soms gebrekkige opvoedvaardigheden en een gebrek aan toezicht door ouders. Dit maakt een goede aanpak van jongeren die hierdoor in de problemen komen en overlast gevend of crimineel gedrag gaan vertonen des te waardevoller.

Aanbevelingen aan de minister van Veiligheid en Justitie

1. Zorg voor jeugdstrafrecht voor jongeren in de leeftijd 12 tot 18 jaar.
2. Draag zorg voor de continuering van de aanpak 3MIJ zo lang er geen jeugdstrafrecht voorhanden is.
3. Registreer de gesignaleerde risicojongeren, zodat een beeld ontstaat van de omvang van de problematiek en onder andere het succes van ingezet beleid kan worden gemonitord.

Aanbevelingen aan de gezaghebbenden van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba

1. Draag zorg voor het opstellen van beleid ter preventie van jeugdcriminaliteit en de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit.
2. Stel in samenwerking met het Veiligheidshuis samenwerkingsafspraken op, zowel binnen als buiten de justitiële keten. Neem hierin in ieder geval op wat de rol is van de verschillende instanties, wanneer zij melding doen en wanneer zij een jongere overdragen aan een andere organisatie.
3. Organiseer op alle drie de eilanden een justitieel overleg over jongeren. Overweeg op alle drie de eilanden het Veiligheidshuis de samenwerking van de justitiële aanpak te laten coördineren.

4. Organiseer op alle drie de eilanden dat er leerplichtambtenaren zijn, die ook bevoegd zijn een proces verbaal op te maken.

1. Inleiding

1.1 Inleiding en aanleiding

Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving ("Raad") ziet toe op het functioneren van de rechtshandhaving. Daartoe verricht hij jaarlijks onderzoeken die zijn vastgesteld in een werkplan voor een betreffend jaar. De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2015 vastgelegd welke onderwerpen dit jaar aan bod komen. Eén van deze onderwerpen is de preventie van jeugdcriminaliteit.

Kinderen hebben recht op een gezonde en evenwichtige groei en ontwikkeling. Maar door verschillende omstandigheden, oorzaken en redenen kunnen jeugdigen echter met Justitie in aanraking komen. De overheid heeft daarbij de plicht om in te grijpen en passende- en zo nodig dwingende maatregelen te treffen om de groei en ontwikkeling van deze jongeren in goede banen te leiden.

Aanleiding

Eén van de belangrijke aspecten binnen de rechtshandhaving is de preventie van strafbare feiten. Het is maatschappelijk zeer van belang dat ingezet wordt op effectieve maatregelen om te voorkomen dat jeugdigen crimineel gedrag gaan vertonen en vervolgens met justitie en daarna met jeugdreclassering in aanraking komen.

1.2 Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Raad inzichtelijk maken in hoeverre er aandacht is voor preventie van jeugdcriminaliteit op Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland).

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Hoe vindt de preventie van jeugdcriminaliteit plaats op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?

Onderwerp van het onderzoek is de signalering van risicojongeren wat betreft jeugdcriminaliteit en de acties die de strafrechtketen vervolgens neemt. De met het onderzoek verzamelde informatie dient een gedegen beeld te geven van de mate van aandacht voor de preventie van (verdere) jeugdcriminaliteit en antwoord te geven op de volgende vragen:

1. *Hoe is de signaleringsfunctie georganiseerd?*
2. *Hoe wordt voorkomen dat jongeren in aanraking komen met justitie?*
3. *Hoe wordt voorkomen dat jongeren opnieuw in aanraking komen met justitie?*
4. *Hoe pakt de strafrechtketen jeugdigen aan?*
5. *Welke nazorg wordt geboden aan jeugdigen?*

De onderzoeksvragen worden op verschillende manier onderzocht in dit onderzoek. Om de wijze van signalering en het voorkomen dat jongeren in aanraking komen met justitie te onderzoeken, zijn interviews gehouden. Wanneer een jongere in aanraking komt met justitie dient een passende sanctie opgelegd te worden, met (onder andere) als doel dat de jongere niet recidiveert.

In dit onderzoek zijn de volgende vragen buiten beschouwing gelaten.

1. *Hoe pakt de strafrechtketen jeugdigen aan?*
2. *Welke nazorg wordt geboden aan jeugdigen?*

Deze vragen waren wel opgenomen in het plan van aanpak. Reden dat deze vragen zijn vervallen in het huidige onderzoek is dat de Raad aan de Voogdijraad Caribisch Nederland heeft gevraagd om zelf een evaluatie uit te voeren op de wijze waarop in de strafrechtketen besloten wordt tot een bepaalde sanctie. De nazorg die wordt geboden aan jeugdigen zal onderzocht worden in een eigenstandig onderzoek door de Raad.

De Raad heeft de (summiere) uitkomsten van de evaluatie van de Voogdijraad gebruikt als input voor dit rapport.

1.4 Onderzoeksaanpak en -methode

A. Reikwijdte van het onderzoek

Preventie

Wat betreft de preventie kijkt de Raad naar twee aspecten. Ten eerste maakt de Raad een inventarisatie van de voorlichtingsactiviteiten die verschillende partijen ontplooiën, zowel justitieel als niet-justitieel. Daarnaast wordt gekeken naar de activiteiten die worden ontplooid om risicofactoren weg te nemen.

Voorkomen van contact met justitie

Om te voorkomen dat jongeren in aanraking komen met justitie, moeten risicojongeren herkend worden. Onder de signaleringsfunctie wordt verstaan dat medewerkers risicojongeren kunnen herkennen en zich bewust zijn dat er wellicht iets aan de hand is. Het tweede aspect is het handelen na signalering. Hierbij wordt gekeken naar wat er na signalering gedaan wordt om te voorkomen dat de jongere in contact komt met justitie. Registratie en informatieoverdracht tussen ketenpartners is bij beide aspecten van belang.

Contact met justitie

Bij de vraag hoe de strafrechtketen de jongere aanpakt wordt gekeken naar twee aspecten. Ten eerste bekijkt de Raad hoe de jongere in contact komt met de strafrechtketen, bijvoorbeeld door doorverwijzing door niet-justitiële organisaties. Vervolgens onderzoekt de Raad hoe de keuze gemaakt wordt voor een bepaalde aanpak.

Periode van onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de situatie na de staatkundige veranderingen tot en met februari 2016.

B. Methoden

De probleemstelling wordt beantwoord aan de hand van literatuurstudie en interviews.

Literatuurstudie

Aan de hand van literatuur beoordeelt de Raad welke voorwaarden en eisen van belang zijn voor een effectieve preventie van jeugdcriminaliteit. De literatuur bestaat onder andere uit eerdere rapporten en andere relevante onderzoeken en verslagen alsmede wet- en regelgeving (deskresearch).

Interviews

Aan de hand van interviews beoordeelt de Raad wat de gang van zaken in de praktijk is met betrekking tot de preventie van jeugdcriminaliteit. De interviews zijn in februari 2016 afgenomen. Er hebben in totaal vijftien interviews plaatsgevonden met vijfendertig functionarissen. Zeven interviews zijn afgenomen op Bonaire, vier op Saba en vier op Sint Eustatius.

De interviews zijn gehouden met professionals uit zowel het justitiële als niet-justitiële veld:

Bonaire

Jeugd en Gezinsvoogdij Caribische Nederland (JGCN)
Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN)
Openbaar Lichaam, directie Samenleving en Zorg
Openbaar Lichaam, directie Samenleving en Zorg, leerplicht
Openbaar Ministerie Caribisch Nederland¹
SGB
Veiligheidshuis
Voogdijraad

Sint Eustatius

CJG
Gezaghebber
KPCN
Voogdijraad

Saba

CJG
Gezaghebber
KPCN
SCS

De directrice van de Gwendoline van Puttenschool op Sint Eustatius heeft aangegeven dat zij niet beschikbaar is voor een interview, omdat zij veelvuldig verzoeken tot onderzoek ontvangt en niet aan al deze verzoeken kan voldoen.

¹ Het interview met het Openbaar Ministerie Caribisch Nederland heeft middels een vragenlijst plaats gevonden. Contact is er geweest per mail.

De medewerker van de Voogdijraad op Saba was ten tijde van het onderzoek niet op het eiland en is daarom niet gesproken.

1.5 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de preventie van jeugdcriminaliteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad heeft zowel binnen als buiten de justitiële keten de structuren onderzocht die mogelijk van belang zijn bij de preventie van jeugdcriminaliteit.

In dit inspectierapport wordt het begrip “jongeren” gehanteerd. Hiermee wordt verstaan minderjarigen in de leeftijd van nul tot achttien jaar.

De Raad onderzoekt het handelen totdat een jongere een sanctie of behandeling krijgt opgelegd. De uitvoering hiervan is geen onderwerp van dit onderzoek.

1.6 Eerder onderzoek

De Raad heeft eerder in 2012 een inspectie uitgevoerd naar de wijze waarop de jeugdreclassering wordt uitgevoerd. De Raad concludeerde dat de uitvoering hiervan in de jaren daarvoor flink was verbeterd op de BES eilanden. De samenwerking met ketenpartners had een impuls gekregen door de invoering van het convenant ‘3 Modellen interventie Jeugdcriminaliteit’ (3MIJ). De verdere uitwerking en bestending hiervan op Sint Eustatius en Saba was een punt van aandacht.

In 2010-2013 is in opdracht van UNICEF een onderzoek uitgevoerd naar de situatie van de kinderen en jongeren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.² De analyse was gericht op de acht aspecten die gezamenlijk het leven van kinderen op de eilanden bepalen: gezin en opvoeding, onderwijs, gezondheid, veiligheid, recreatie, spel en vrije tijd, participatie, wonen en financiën.

Het rapport bevat onder meer informatie die voor het onderwerp preventie van jeugdcriminaliteit relevant is en velt een stevig oordeel. Op geen van de beschreven terreinen voldoet de situatie aan de eisen die het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind stelt. Zo wordt aangegeven dat er sprake is van beperkte ontwikkelingsmogelijkheden, de mogelijkheden om onderwijs te volgen beperkt zijn, ouders druk zijn om het hoofd financieel boven water te houden, veel jongeren opgroeien in een gewelddadige omgeving en sommige kinderen sociaal-emotioneel worden verwaarloosd.

Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) heeft in 2015 een onderzoek uitgebracht met als onderwerp de detentieratio in Caribisch Nederland. In dit rapport is aandacht voor de aard en omvang van de criminaliteit, als ook de manier waarop de strafrechtketen reageert op deze criminaliteit. Relevante informatie uit het onderzoek van de WODC is gebruikt als input voor het onderzoek naar de preventie van jeugdcriminaliteit.

² United Nations Children's Fund (Unicef), 2013. Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Doel van de analyse was evaluatie van de vooruitgang en uitdagingen rond de toepassing van de rechten van de kinderen en jongeren aldaar en te komen met aanbevelingen voor sociale initiatieven en beleidsmaatregelen ter verbetering van hun levensomstandigheden en kansen.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een schets gegeven van de theorie ten aanzien van de preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit. Hoofdstuk 3 beschrijft het wettelijk kader. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de bevindingen van de Raad weergegeven. In hoofdstuk 5 volgen de analyse en conclusies.

2. Jeugdcriminaliteit: problematiek en preventie

2.1 Inleiding

Jeugdcriminaliteit komt overal ter wereld voor. De strafbare feiten variëren van 'onschuldige gedragingen' met weinig invloed en gevolgen, tot zware feiten als geweldspleging, diefstal en berovingen. Het maatschappelijk belang van de preventie van jeugdcriminaliteit is er mede in gelegen om het risico te beperken dat jeugdige delinquenten op latere leeftijd recidiveren en in het criminele circuit blijven. Aanpak in een vroeg stadium leidt tot beperking van criminaliteit op de lange duur.

De Raad doet zelf geen direct onderzoek naar de achterliggende factoren van de problematiek van jeugdcriminaliteit als criminologisch fenomeen. Voor dit rapport wordt gebruik gemaakt van externe bronnen. In hoofdstuk 1 werd de aanpak en opzet van het onderzoek uiteengezet. In dit hoofdstuk zet de Raad uiteen tegen welke achtergrond de problematiek waarop de inspectie van de Raad zich richt, bezien dient te worden.

2.2 Factoren

2.2.1 Criminologische factoren

Bij en naast individuele signalering, is vanuit de criminologie bekend dat verscheidene factoren van potentiële invloed zijn op gedragsontwikkeling van een kind of jeugdige, waaruit crimineel gedrag kan voortvloeien. Uit onderzoeken komt naar voren dat (onder meer) de factoren in de volgende categorieën in algemene zin van invloed zijn.³

I. Gezinssituatie: *gebrek aan opvoedingskwaliteiten ouders, kinderen van tienermoeders, afwezigheid vader, laag inkomen / meerdere banen, slechte woonbuurt, beperkingen in huisvesting, mishandeling en verwaarlozing, aanraking met geweld (thuis of wijk), criminele broer/zus, gebrek aan toezicht ouder.*

II. Persoonlijkheids-, persoons- en gedragskenmerken: *agressief gedrag, normoverschrijdend gedrag, opstandig of afwijzend gedrag (gebrek aan respect), laag IQ, slachtoffer geweld of misbruik, drugsgebruik (cannabis), jeugdig seksueel actief, gezinsproblematiek (verslavingen, echtscheiding).*

III. Contact politie en justitie: *delinquent gedrag jonge leeftijd (geweld, wapenbezit, diefstal, drugsgebruik), ondertoezichtstelling Voogdijraad, frequent delinquent gedrag, bekend bij politie.*

IV. School: *spijbelen, leerproblemen, volgen van speciaal onderwijs (of juist het niet volgen), wisselingen van school (expulsies), geringe interesse of ondersteuning ouder in onderwijs kinderen, schorsingen, herkomst, geen toekomstperspectief.*

³ Waaronder: Rapport 'Signalen voor toekomstig crimineel gedrag' Ministerie van Justitie (NL), Dienst PJR 1996.

V. Vrije tijd: *delinquente vrienden, gebrek aan tijdsinvulling, rondhangen, laat op straat, gebrek interesse ouders.*

2.2.2 Sociaal-economische factoren

Ook sociaal-economische omstandigheden spelen een rol. In zijn algemeenheid geldt dat criminaliteitscijfers hoger liggen in sociaal-economisch achtergestelde gebieden of wijken. Een maatschappij die sociaal-economisch niet in evenwicht is, althans waar grote verschillen tussen arm en rijk zijn, kent hogere jeugdcriminaliteitscijfers.

2.3 Preventie

In het kader van *preventie* zijn er meerdere acties mogelijk. Ten eerste is algemene preventie in de vorm van voorlichting mogelijk. Ten tweede is het mogelijk om de voortekenen van crimineel gedrag te kunnen herkennen (expertise en middelen). Het zijn signalen aan de hand waarvan een voortijdig ingrijpen mogelijk is, dan wel handvatten voor de aanpak ter voorkoming van recidive.

In het kader van preventie van jeugdcriminaliteit kan sprake zijn van signalering in meerdere stadia. Het kan gaan om signalering van omstandigheden waaronder een jeugdige lijdt, zogeheten *vroegsignalering*. De factoren die van invloed zijn op de problematiek en de preventie van jeugdcriminaliteit laten zich niet beperken tot signalering door de instanties van de justitiële keten. Ver voor het eerste contactmoment met de justitiële keten, is er meestal sprake van signalen die wijzen op een zorgelijke ontwikkeling en voorgeschiedenis.

Om (vroeg-)signalering bruikbaar te maken voor preventie van jeugdcriminaliteit, is er een functionerend netwerk nodig waarbinnen instanties elkaar op de hoogte houden en/of inschakelen.

2.4 Aanpak problematiek

Indien zorgen rond een specifieke jongere zijn gesignaleerd, is het nodig dat de problemen worden aangepakt. Dit kan gebeuren door de signalerende actor, maar in andere gevallen dient deze door te verwijzen naar andere instanties. De Raad heeft in dit kader niet gekeken naar de kwaliteit van de hulpverlening. Dit valt onder het toezicht van de Inspectie Jeugdzorg. Wel heeft de Raad gekeken naar de beschikbaarheid van hulpverlening en de samenwerking tussen de actoren.

2.5 Contact met de justitiële keten

Naast de signalering van risicogedrag, kan ook een gepleegd strafbaar feit of voornemen daartoe waargenomen worden. Bevindt een jongere zich eenmaal in handen van de justitiële keten, dan is het signaleren van achterliggende problematiek met name van belang voor de reactie, aanpak en vervolging, en voorkoming van recidiverend gedrag.

Van contactmomenten met de justitiële keten wordt gesproken zodra er vanuit de justitiële keten contact is geweest met een jongere, naar aanleiding van een gedraging of een gepleegd strafbaar feit (overtreding of misdrijf) door die jongere. Dit kan gaan om een contactmoment met een wijkagent naar aanleiding van een opstootje op school, en reikt tot aan een aanhouding, in verzekeringstelling en

voorgeleiding aan de (hulp-)officier van justitie en/of rechter-commissaris en het vervolg daarvan.

Aanpak

Hedendaagse inzichten pleiten voor een snelle, gerichte aanpak van jeugdcriminaliteit ten einde doeltreffend te zijn op de preventie. Dat wil zeggen op individueel niveau vroegtijdig ingrijpen, snel berechten en straffen en het bieden van goede nazorg. In een succesvolle aanpak wordt gericht samengewerkt tussen de diverse instanties. Deze aanpak dient aangezet te worden vanuit overheidsbeleid en te worden uitgevoerd door de justitiële instanties en hun ketenpartners.

3. Wettelijk kader

Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de Raad een kort overzicht van de meest relevante wettelijke bepalingen ten aanzien van jeugdcriminaliteit en de preventie hiervan. Ook is er aandacht voor relevante beleidsstukken die voor de Raad beschikbaar waren.

3.1 Wettelijk kader

3.1.1 VN Kinderrechtenverdrag (IVRK)

Het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind bevat een 54-tal bepalingen. De bepalingen betreffen onder meer het belang van het kind (artikel 3 IVRK), de rol van de ouders (artikel 5 IVRK), sociale zekerheid (artikel 26 IVRK), de levensstandaard (artikel 27 IVRK) en het onderwijs (artikel 28 IVRK). Tevens bevat het Verdrag artikelen over detentie en het jeugdstrafrecht (artikelen 37 en 40 IVRK). Het Verdrag bevat derhalve niet alleen rechten voor kinderen, maar ook verplichtingen voor niet alleen diezelfde kinderen, maar ook voor ouders en de overheid.

3.1.2 Wetboek van Strafrecht BES

Op de BES-eilanden geldt een afzonderlijk Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES. Dit Wetboek bevat in tegenstelling tot het Wetboek van Strafrecht voor Europees Nederland geen apart jeugdstrafrecht.. De hoofdstraffen die aan minderjarigen kunnen worden opgelegd zijn geldboete en berisping. Voorts is het mogelijk om volwassenstrafrecht (en dus gevangenisstraf) toe te passen op zaken van 16- en 17-jarigen.

3.1.3 Wetboek van Strafvordering BES

Het Wetboek van Strafvordering bevat ook bepalingen in zaken betreffende jeugdige personen. Onder andere wordt bepaald dat een kind niet strafrechtelijk vervolgd kan worden wegens een feit begaan voordat hij de leeftijd van twaalf jaren heeft bereikt (artikel 477). Het bevat tevens bepalingen betreffende personen, die op het tijdstip waarop de vervolging tegen hen is aangevangen, de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt.

3.1.4 Leerplichtwet BES

De leerplichtwet BES bepaalt dat een kind verplicht regelmatig naar school moet gaan. De regels in deze wet zijn geldig voor kinderen tussen de vier en achttien jaar. In de wet staan alle verplichtingen en regels omtrent de verplichtingen van ouders/voogd, zoals het inschrijven van kinderen op een school en ervoor zorgen dat kinderen elke dag naar school gaan. Volgens de wet dient ongeoorloofd verzuim gemeld te worden aan de leerplichtambtenaar wanneer dit verzuim plaatsvond op drie achtereenvolgende schooldagen; óf wanneer dit verzuim gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken meer dan 1/8 deel van het aantal uren lestijd bedraagt (dat wil zeggen: drie of meer dagen ofwel ongeveer zestien lesuren in vier weken).

3.1.5 Jeugdbeleid

Op de BES-eilanden is geen gemeenschappelijk, integraal beleid over de wijze waarop de verschillende actoren omgaan met de signalering en aanpak van risicojongeren of criminele jongeren. Als praktische oplossing voor het ontbreken van jeugdstrafrecht, is er een aanpak ontwikkeld voor minderjarigen, de '3 modellen interventie jeugdcriminaliteit' (3MIJ). Deze aanpak heeft als doel zo veel mogelijk te voorkomen dat minderjarigen een strafblad krijgen. Er wordt eerst bekeken wat de jongere heeft gedaan. De bedoeling is dat jongeren, als ze first time offender zijn, bij een kleine overtreding in eerste instantie worden doorverwezen naar een buitengerechtelijke instantie. Indien sprake is van een zwaarder delict of van recidive, dan wel sprake is van een drugs- of zedendelict, dan gaat de zaak naar het Openbaar Ministerie (OM). De officier beslist vervolgens of hij een voorwaardelijk sepot aanbiedt of dat hij de minderjarige een justitieel aanbod doet. Tot slot kan een zaak voor de rechter komen.

Bonaire

Op Bonaire is er een jeugdbeleidsplan⁴, dat in oktober 2015 is vastgesteld. In een lange termijn visie (tot 2020) is de huidige stand van zaken beschreven en daar waar Bonaire zich in de toekomst op moet richten. Een aantal uitgangspunten zijn geformuleerd:

1. Veiligheid

Veiligheid is een van de basale rechten van het kind. Het is essentieel voor het lichamelijk en sociaal functioneren. Als het ontbreekt aan veiligheid, kan het kind ook zijn of haar andere rechten niet verwezenlijken. Veiligheid speelt dan ook in alle leefgebieden een belangrijke rol.

2. Ontwikkelen talenten

Aandacht voor ontplooiing is een voorwaarde om in relatie met de omgeving, vanuit jezelf, je talenten en kwaliteiten te kunnen ontwikkelen. Het kind leert waar de uitdagingen zijn, en wat het beste bij haar past.

3. Duurzaam en Integraal

Om beleid duurzaam en integraal te maken moet de overheid faciliterend zijn in middelen. Monitoren, verankeren en continueren vormt een essentieel onderdeel. Het gaat om het bevorderen van afstemming tussen betrokken partijen. Waarbij steeds gefocust wordt op de mogelijkheden en kansen binnen de gegeven situatie. Daarnaast impliceert het structureel ruimte inrichten voor participatie van ouder, kind en gezin.

4. Preventie bevorderen

Door de preventieve aanpak verder uit te breiden en te intensiveren wordt voorkomen dat mensen op een gegeven moment doorverwezen moeten worden naar intensievere zorg. Preventie dient onder andere te bestaan uit adequate voorlichting en informatieverstrekking.

Om op een integrale manier aan de doelstellingen te werken en zorg te dragen voor continuïteit in het jeugdbeleid, kiest Bonaire ervoor zich te focussen op vier aandachtsgebieden die inhaken op de aandachtsgebieden:

1. Gezin en opvoeding

De kernomgeving om op te groeien voor de meeste kinderen en jongeren vormt het gezin. Zaak is dat ouders/verzorgers actief betrokken blijven bij de opvoeding van hun kind en dat het

⁴ Jeugdbeleidsplan Bonaire 2015-2020, Directie Samenleving en Zorg, Openbaar Lichaam Bonaire, oktober 2015

betreffende kind tools aangereikt krijgt die helpen bij het omgaan met de situatie en de problematiek.

2. Gezondheid

Een goede gezondheid is een basisvoorwaarde voor het op een passende wijze opgroeien en ontwikkelen van kinderen en jongeren. Jeugdgezondheidszorg speelt een belangrijke rol bij het versterken van de preventieve kant. De prioritaire thema's hebben naast het verder ontwikkelen van de (school)jeugdgezondheidszorg betrekking op het bevorderen van een gezonde levensstijl: eten en bewegen, preventie van drugs en alcohol, seksuele gezondheid en veiligheid.

3. Educatie & Arbeid

In het leven van kinderen en jongeren speelt scholing een belangrijke rol. Onderwijs vormt, helpt bij het ontdekken en ontwikkelen van talenten, en bereidt voor op werk. Een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is een van de prioritaire beleidskeuzes. Hierbij is het doel dat onderwijs de kansen van lokale arbeidskrachten vergroot.

4. Vrije tijd, Cultuur, Sport en Spel

De manier waarop kinderen kunnen genieten van vrije tijd, sport en cultuur bepaalt in belangrijke mate of zij zich gezond kunnen ontwikkelen. Naast het gezin en de school wordt het domein van vrije tijd wel omschreven als het derde opvoedmilieu. Vrije tijdsbesteding, cultuur, sport en spel vormen tezamen een laagdrempelig instrument om toegang tot kinderen te krijgen en kinderen en jongeren te helpen met hun vorming. Dit aandachtsgebied is bij uitstek geschikt om de pedagogische 'civil society' te verstevigen en verder te ontwikkelen.

De komende vijf jaren zet het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) zich in om integraliteit in het jeugdbeleid vorm te geven en doelstellingen te behalen. Financieringsbronnen van (onderdelen van) het jeugdbeleid zijn het OLB, het Rijk, internationale organisaties en fondsen.

Saba en Sint Eustatius

Op de bovenwindse eilanden is er geen jeugdbeleidsplan.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk bespreekt de Raad zijn bevindingen over de preventie van jeugdcriminaliteit.

4.1 Factoren

De Raad constateert dat er op de BES-eilanden risicofactoren, zoals benoemd in paragraaf 2.2.1, zijn die van invloed zijn op het tot uiting komen van ernstig overlast gevend tot crimineel gedrag door jongeren. Deze risicofactoren zijn in grote mate gelijk voor de drie eilanden.

Gezinssituatie

Een belangrijke risicofactor is de gezinssituatie van veel jongeren. Tienermoederschap komt volgens respondenten vrij vaak voor op de BES-eilanden.⁵ Families delen vaak een huis gezien de financiële situatie en culturele gewoonten. Zo wonen neefjes en nichtjes met hun (stief)ouders bij oma in huis. Huiselijk geweld en seksueel misbruik zijn volgens de respondenten relatief veelvoorkomend op de eilanden.⁶

Veel jongeren op de BES-eilanden leven in armoede. Om te voorzien in het levensonderhoud voelen ouders zich genoodzaakt meerdere banen te hebben. Dit resulteert erin dat zij niet aanwezig kunnen zijn voor hun kinderen. Ouders lukt het onvoldoende structuur te bieden voor hun kinderen. Daarbij ontbreekt het ouders vaak aan pedagogische vaardigheden, ook omdat zij dit weer niet van hun ouders hebben meegekregen. Veel ouders leggen de verantwoordelijkheid voor de opvoeding bij de school neer. De school ziet in eerste instantie het geven van onderwijs als taak.

Vrije tijd

Jongeren op de BES-eilanden hebben weinig mogelijkheden in hun vrije tijd, zeker als ouders weinig geld hebben. Dit terwijl de jongeren veel tijd te vullen hebben: de scholen beginnen relatief vroeg, waardoor zij ook relatief vroeg vrij zijn. Wanneer jongeren vrij zijn, zijn de ouders (veelal de alleenstaande moeders) nog aan het werk. De jongeren hangen hierdoor rond, zonder dat er ouderlijk toezicht op hen is. De verveling is dan ook groot. Kinderen tot twaalf jaar kunnen op Bonaire terecht op de naschoolse opvang. Daarnaast zijn er buurtcentra. De beheerders van de buurtcentra zijn echter vaak niet geschoold voor het aanbieden van activiteiten en het ontbreekt daar vaak aan goede begeleiding van de jongeren. Deze

⁵ Het WODC heeft in het onderzoek naar de detentieratio in Caribisch Nederland de laatst bekende gegevens verzameld. Uit onderzoek dat (in 2006) is uitgevoerd blijkt dat ongeveer 5 procent van de meisjes tussen twaalf en achttien jaar op Bonaire ooit zwanger was geweest, op Saba was dit 7 procent. Op Sint Eustatius is in 2009 nog onderzoek uitgevoerd. In dat jaar heeft een kwart van de in dat jaar geboren kinderen op Sint Eustatius een tienermoeder.

⁶ In hetzelfde WODC-onderzoek wordt geconstateerd dat het niet mogelijk om het door veel deskundigen genoemde probleem van huiselijk geweld cijfermatig te objectiveren. Er vindt registratie plaats, maar het sterke vermoeden bestaat dat een groot deel van de incidenten niet gemeld wordt. Daar komt bij dat geweld tegen kinderen wordt op de BES niet als huiselijk geweld beleefd, maar als iets dat normaal is binnen de opvoeding.

buurtcentra zijn tot het einde van de middag open. Veel jongeren hebben hierdoor 's avonds geen alternatief voor het op straat hangen.

Zoals in paragraaf 2.2.1 aangegeven kan gebrek aan tijdsinvulling van invloed zijn op later crimineel gedrag van jongeren. Het OLB beseft dat het aanbieden van activiteiten dit kan voorkomen. Dit is te lezen in het Jeugdbeleidsplan Bonaire. In de komende jaren moet het aanbod activiteitenbesteding groeien. Tot op heden worden initiatieven ontwikkeld en opgezet door veelal de kerk, particulieren en bedrijven. Voorbeelden van organisaties die zorg dragen voor een programma voor jongeren na schooltijd zijn Child Focus Foundation op Saba, Mega D. op Sint Eustatius en Jong Bonaire op Bonaire. Deze organisaties zijn echter te klein om activiteiten voor alle jongeren aan te bieden. Jong Bonaire heeft bijvoorbeeld capaciteit voor 150 jongeren, terwijl Scholengemeenschap Bonaire (SGB) ongeveer 1500 leerlingen heeft. Voor de opvang van Mega D. moeten ouders contributie betalen.

4.1.1 Omvang groep

Het WODC noemt in het onderzoek 'Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland' (2015) dat het aantal geregistreerd incidenten met een jeugdige verdachte op de BES in 2013 en 2014 slechts zo'n 3 procent van het totale aantal geregistreerde incidenten bedraagt, waar dat in Europees Nederland 8 procent bedraagt in 2013.⁷ Het aandeel jeugdzaken bij het OM op de BES bedraagt ruim 9 procent, wat ongeveer gelijk is met het aandeel jeugdzaken in Europees Nederland. Een daling van het aantal jeugdzaken zoals in Nederland al jaren plaatsvindt, lijkt in Caribisch Nederland niet aan de orde. Wel treedt er recentelijk een stagnatie op..

Door enkel te kijken naar het aantal jeugdzaken dat bij het OM terecht komt is niet volledig. Dit omdat het OM incomplete proces-verbalen retourneert en niet in behandeling neemt.

Een nauwkeurig beeld van het aantal risicojongeren ontbreekt echter: er is geen instantie die alle jongeren in beeld heeft en risicojongeren worden niet of nauwelijks geregistreerd. Het OLB geeft aan dat het door het ontbreken van goede kwantitatieve informatie lastig is goed beleid te ontwikkelen.

4.2 Preventie

Verschillende organisaties hebben een rol in de algemene preventie van jeugdoverlast en -criminaliteit. In het kader van preventie zijn er meerdere acties mogelijk. Ten eerste is algemene preventie in de vorm van voorlichting mogelijk en kan ingezet worden op het beperken van situaties die ertoe kunnen leiden dat jongeren overlast gevend of crimineel gedrag gaan vertonen. Ten tweede is het mogelijk om de voortekenen van crimineel gedrag te herkennen.

4.2.1 Algemene preventie

De barieregisseurs van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) op Bonaire geven voorlichting aan buurtbewoners en op scholen; zo bezoeken zij eens in de maand groepen zeven en acht van de

⁷ Het relatieve aantal geregistreerde misdrijven op de BES is anderhalf keer hoger dan in Europees Nederland.

basisscholen om een bepaald thema toe te lichten. Omdat de leeftijd daalt waarop overlastgevend tot crimineel gedrag zich openbaart, wordt reeds op de basisschool ingezet op preventie. Daarnaast vindt incidenteel schoolbezoek en voorlichting aan het voortgezet onderwijs plaats.

Op Sint Eustatius zet het KPCN voornamelijk in op het geven van voorlichting over het in aanraking komen met justitie en de gevolgen die dit kan hebben voor de toekomst van jongeren. Een gevoelig punt is het geven van voorlichting over seksueel gerelateerde aangelegenheden, zoals loverboys en seks voor geld of goederen. Ondanks de jeugdige leeftijd waarop jongeren seksueel actief zijn, zien met name de kerkgemeenschappen het geven van voorlichting nog als taboe. Om deze reden ondersteunen zij het geven van voorlichting niet.

Op Saba is er op het moment van onderzoek geen barioregisseur.

Daarnaast geeft de Voogdijraad jaarlijks op de school voorlichting aan zowel de jongeren als hun ouders over de consequenties bij ongewenst gedrag.

4.2.2 Specifieke signalering

Bij signalering en het vervolgens voorkomen van overlast gevend of (beginnend) crimineel gedrag liggen de mogelijkheden vooral in het herkennen van risicofactoren en/of deviant gedrag. Personen of instanties die daarin een rol spelen, bevinden zich zowel buiten als binnen de justitiële keten. Met name scholen hebben vaak een goed beeld van de thuissituatie van jongeren. Maar ook barioregisseurs zijn in staat jongeren te herkennen waarvan het risico bestaat dat ze overgaan tot overlast gevend of crimineel gedrag.

Respondenten geven aan dat de signalering niet sluitend is. Er is bijvoorbeeld op Saba en Bonaire beperkt zicht op jongeren na schooltijd. Op Sint Eustatius is meer toezicht doordat alle sportfaciliteiten op één plek georganiseerd zijn. Waar men over het algemeen geen zicht op heeft, is wat er achter de voordeur gebeurt.

Signaalfunctie onderwijs

Bonaire

De Scholengemeenschap Bonaire (SGB) is de enige middelbare school op Bonaire. De SGB biedt daarnaast ook mbo-opleidingen aan. De SGB heeft ongeveer 1500 leerlingen. De SGB is er voor alle minderjarigen op het eiland. Dit betekent dat de SGB onderwijs biedt aan jongeren met en zonder persoonlijke problematiek. De leeftijd van de leerlingen ligt tussen de twaalf en vierentwintig jaar.

Respondenten geven aan dat ongeveer een op de vijf leerlingen op het SGB problematisch gedrag vertoont. De SGB heeft aan het eind van het schooljaar overleg over nieuwe leerlingen die doorstromen vanuit de basisschool. Hier komen zorgleerlingen al in beeld. Sinds een jaar heeft de SGB ouderparticipatie georganiseerd. Dit heeft tot doel ouders te betrekken om het bewustzijn rondom risicovol gedrag te vergroten. Ouders kunnen naar school toe komen en eventuele problemen bespreken. Samen met de SGB proberen ze oplossingen te bedenken voor hun problematiek en hieraan te werken. In de praktijk melden volwassenen andere ouders aan bij de ouderparticipatie. Zij stimuleren deze ouders hun probleem aan te geven.

De SGB geeft aan dat de veiligheid op school niet altijd gewaarborgd is. Docenten en leerlingen voelen zich niet veilig. Leerlingen dealen drugs, er wordt regelmatig vuurwerk afgestoken en leerlingen vechten op school. Docenten hebben sterke vermoedens dat er enkele leerlingen zijn die in het bezit zijn van wapens. Er is om deze reden beveiliging aanwezig op school.

Verzuim komt relatief vaak voor bij leerlingen van de SGB. Een van de redenen hiervoor is dat jongeren andere prioriteiten hebben dan het volgen van onderwijs. Zo werken zij om een financiële bijdrage te leveren aan het huishouden en hebben bijvoorbeeld een nachtelijke bijbaan. Door slaapttekort komen ze later op school.

Sint Eustatius

De bovenwindse eilanden zijn kleiner. Dit heeft gevolgen voor de signalering van risicojongeren. De signalering van risicojongeren op Sint Eustatius is volgens het KPCN geen probleem. Al vanaf de lagere school signaleert men problemen bij bepaalde jongeren.

Op Sint Eustatius is op elke school een zorgteam aanwezig dat frequent overleg heeft met CJG-medewerkers. De scholen hebben een anti-drugs beleid, dat inhoudt dat onder meer (contractueel verplichte) drugstesten uitgevoerd kunnen worden. Tevens kan verplichte deelname aan een drugstest door de school als voorwaarde voor het kunnen volgen van onderwijs gesteld worden, bijvoorbeeld wanneer een kind ongeoorloofd gedrag heeft vertoond.

Saba

Verzuim is op Saba nauwelijks (meer) een probleem. Op Saba wordt ingezet op ongeoorloofde absentie, bijvoorbeeld rondom vakanties. Dat heeft volgens de Saba Comprehensive School (SCS) succes gehad. Doordat de middelbare school op Sint Eustatius niet heeft meegewerkt aan het onderzoek en er daar op het moment geen leerplichtambtenaar is, is er geen beeld van het verzuim op Sint Eustatius.

Signaalfunctie justitiële keten

De barioregisseurs te Bonaire en Sint Eustatius bevinden zich veelvuldig in de wijken, waardoor zij goede mogelijkheden hebben om te signaleren. De politie is dan ook bekend met probleemgezinnen met zorgkinderen. Het is echter niet inzichtelijk om hoeveel probleemjongeren en probleemgezinnen het gaat. Cijfers hierover worden niet bijgehouden.

Signalering van grensoverschrijdend gedrag en het in beeld krijgen van problematiek is ook op Sint Eustatius de taak van de barioregisseur. Het KPCN heeft ervoor gekozen de barrio Sint Eustatius in wijken op te splitsen. Deze wijken zijn geadopteerd door personeel van de basispolitiezorg, die de barioregisseur voeden met informatie. Indien bij een huiselijk geweld-zaak minderjarigen zijn betrokken, wordt door de agent meteen een melding gedaan aan het Centrum voor Jeugd en Gezin⁸ (CJG) en een zorgmelding aan de Voogdijraad. De Voogdijraad stelt dan een beschermingsonderzoek in.

⁸ Op Saba en Sint Eustatius is vanwege de kleinschaligheid gekozen om in het CJG een inloopcentrum, de opvoedingsondersteuning en de jeugdgezondheidszorg te vestigen, evenals de jeugdzorg (ambulante hulpverlening) en de gezinsvoogdij. Het CJG op Sint Eustatius is (exclusief de jeugdgezondheidszorg) onderdeel van de JGCN.

Zoals aangegeven is er op Saba op het moment van onderzoek geen barieregisseur. Doordat Saba een kleine gemeenschap kent, zijn de meeste jongeren wel bij een van de ketenpartners bekend. Het KPCN geeft aan dat wanneer zij een jongere signaleert en dit meldt bij het CJG, het CJG of ketenpartners (zoals de Voogdijraad of Child Focus) vaak al met de jongere bezig zijn.

4.2.3 Handelen

Wanneer probleemgedrag is gesignaleerd, dient hier een sluitende aanpak op te volgen. De leerkrachten van de SGB hebben te maken met kleinere problematiek zoals pestgedrag, maar worden daarnaast uitgedaagd aandacht te hebben voor zware problematiek. De oorzaak hiervan is dat er volgens de leraren van het SGB op Bonaire onvoldoende aanbod is om jongeren de juiste zorg te bieden (zie paragraaf 4.3). Zij doen hierdoor meer dan binnen hun expertise valt. Op deze wijze proberen de leraren - in combinatie met de ouderparticipatie - in te zetten op de basisoorzaak van problemen. Daarnaast zijn er op de SGB zorgcoördinatoren. Zorgcoördinatoren luisteren naar leerlingen, proberen bij problemen te bemiddelen of zoeken contact met externe instanties voor verdere hulpverlening. Zij zetten erop in leerlingen meer te laten reflecteren op eigen gedrag, het verbeteren van zelfbeheersing en zelfvertrouwen.

Binnen de SGB zijn er leerlingen met agressief gedrag, psychiatrische problematiek, leerachterstand, zorgelijke thuissituatie en leerlingen die meer zorg nodig hebben dan dat de mentor kan bieden. Deze zorgleerlingen worden onderverdeeld in gradaties. De mate van ernst bepaalt in welke gradatie de jongere valt. Eén van deze gradaties is strafbaar gedrag (dealen in drugs, wapenbezit). Ketenpartners geven aan dat bij de SGB onvoldoende kennis is over de strafbaarheid daarvan of de mogelijkheid van het doen van aangifte. Om deze reden heeft het Veiligheidshuis begin 2016 een themabijeenkomst georganiseerd voor de SGB met alle bij het Veiligheidshuis aangesloten organisaties.

De problematiek op Saba is anders dan op Bonaire. Drugsverslaving is volgens SCS geen groot probleem, gameverslaving bij jongeren en alcohol bij hun ouders wel. Op Saba wordt bij signalering van risicofactoren het Expertise Center Education Care (EC2) ingezet. Het centrum biedt faciliteiten aan de verleners van diverse therapieën en behandelingen die daarvoor geïndiceerde leerlingen nodig hebben. Daarnaast steekt het centrum energie in voorlichting aan ouders, leerlingen en scholen op het gebied van preventie en mogelijke behandelingen. Er is geen beeld van de problematiek op de middelbare school op Sint Eustatius, omdat zij niet meegewerkt heeft aan het onderzoek.

Verzuim

De SGB op Bonaire geeft aan in het verleden bij verzuim reactief te hebben gehandeld. Tegenwoordig spreekt de SGB leerlingen die verzuimen in een vroeg stadium aan. Leerlingen komen zo ook eerder in beeld bij het Bureau Leerling Studenten Aangelegenheden van de SGB en bij de zorgcoördinatoren. Van hieruit worden leerlingen en hun ouders uitgenodigd voor een gesprek. In sommige gevallen wordt ook een huisbezoek afgelegd. Dit om aan te geven dat verzuim niet geaccepteerd wordt en gevolgen heeft voor de leerling. Daarnaast heeft het gesprek als doel jongeren te motiveren voor school en achterliggende problemen te achterhalen. Als een jongere vaker verzuimt, moet deze bij het casusoverleg Jeugd van het Veiligheidshuis gemeld worden.

Er is één leerplichtambtenaar werkzaam op Bonaire.⁹ In veel gevallen is deze aanwezig bij de gesprekken die de SGB heeft met verzuimende jongeren. De leerplichtambtenaar geeft aan door de diverse administratieve taken onvoldoende tijd te hebben voor het uitvoeren van al zijn taken. De SGB heeft niet het beeld dat de gesprekken resulteren in een afname van het verzuim. De SGB ziet weinig heil in het opleggen van sancties, omdat de oorzaak van het probleem, bijvoorbeeld de thuissituatie, niet verandert. Daarnaast geven zowel de Voogdijraad Bonaire als het OM aan dat de huidige leerplichtambtenaar niet bevoegd is om een proces verbaal op te maken. Dit leidt tot vertraging en problemen.

Op Saba en Sint Eustatius is op het moment van onderzoek geen leerplichtambtenaar werkzaam.

4.2.4 Doorverwijzen

Wanneer de SGB op Bonaire alle mogelijkheden tot zorg heeft ingezet en constateert dat de SGB niet meer kan bieden, doet zij afhankelijk van de aard van de situatie een melding bij:

- Leerplichtambtenaar
- Expertisecentrum Onderwijs Zorg (EOZ). Dit centrum begeleidt probleemleerlingen.
- Jeugd en Gezinsvoogdij Caribische Nederland (JGCN)
- Barioregisseur

Scholen bespreken signalen over risicogedrag op Bonaire eerst in het Expertisecentrum Onderwijs en Zorg (EOZ). Op Saba worden deze besproken met EC2. Mocht de school de problematiek te zwaar vinden, kunnen zij dit melden voor het casusoverleg bij JGCN/CJG. De ouders weten dat zij door de school gemeld worden en geven ook toestemming voor de aanmelding.

Wanneer iemand zorgen heeft over kinderen, kan er een melding worden gedaan bij JGCN/CJG. Scholen zijn een belangrijke bron van signalen. De aanmelding van zaken kan ook door de ouders, andere familieleden of bijvoorbeeld de politie of Voogdijraad plaatsvinden. Wanneer er zorgen zijn over kinderen, komt het ook voor dat ouders geen toestemming geven voor een aanmelding voor het casusoverleg. De melding kan dan worden gedaan bij de Voogdijraad en via die route alsnog bij JGCN/CJG uitkomen. Wanneer een melding wordt gedaan bij de Voogdijraad, voert de Voogdijraad een beschermingsonderzoek uit en adviseert aan de Kantonrechter. Uit het onderzoek van de Voogdijraad kan het advies komen voor een ondertoezichtstelling of het advies voor hulpverlening in het vrijwillig kader.

Er is een convenant tussen de SGB en de politie. De SGB is verplicht geweld bij de politie te rapporteren en de politie is verplicht de school te helpen bij het bestrijden van onveiligheid. De politie voert bijvoorbeeld controles uit bij de leerlingen. Hierbij wordt ook daadwerkelijk drugs gevonden. De SGB geeft aan dat dit in de praktijk weinig effect heeft. Het dealen vindt dan buiten het hek van school plaats, maar de problematiek blijft bestaan.

⁹ Er is ten tijde van het onderzoek een vacature voor een tweede leerplichtambtenaar.

De SGB moet alle strafbare feiten aan de politie of bij het casusoverleg Jeugd melden, om te voorkomen dat alles binnenskamers blijft; de politie of het OM kan dan – indien nodig - direct optreden. In de praktijk probeert de SGB problemen vaak zelf op te lossen. Deels komt dit doordat de SGB onbekend is met wat precies strafbare feiten zijn. Indien de SGB een melding doet, is het de ervaring van ketenpartners dat het betreffende dossier vaak onvolledig is en men er daarom verder weinig mee kan. De ketenpartners zien het niet als hun rol in dergelijke gevallen zelf verder onderzoek te doen.

Tijdig doorverwijzen

Op Bonaire geven alle ketenpartners aan dat zij weinig meldingen van verzuim doorkrijgen. Dit terwijl schoolverzuim, zowel volgens het SGB, de leerplichtambtenaar als ketenpartners, nog altijd een probleem is.

Ook op Sint Eustatius zijn de ketenpartners van mening dat de scholen in het basisonderwijs signalen over problematiek bij jongeren te laat doorsturen. Er zijn bijvoorbeeld al vanaf de kleuterschool signalen dat er wat aan de hand is met een kind, maar veelal wordt er pas aan de bel getrokken wanneer het kind op de middelbare school onderwijs volgt. Ketenpartners noemen als mogelijke oorzaak dat leraren de achterliggende problematiek niet herkennen als een jongere 'vervelend gedrag' vertoont. Ook registreren zij informatie over jongeren pas als een jongere wordt doorgestuurd naar bijvoorbeeld het CJG. Hierdoor krijgt deze organisatie een onvolledig beeld van de betreffende jongere.

Op Saba wordt een zelfde beeld verkregen. Omdat Saba een kleine gemeenschap kent, zijn veel gevallen al ergens bekend. Echter wordt aangegeven dat de informatie-uitwisseling binnen de keten beter kan.

4.3 Aanpak problematiek

Intake

Ouders komen zelf naar JGCN met een hulpvraag. De melding worden bij het JGCN in het digitale systeem Jeugdlingverwerkt. De ambulant hulpverlener voert na het casusoverleg, waarin de melding wordt besproken, de intake uit en haalt daarin informatie op bij de cliënt en stelt de hulpvraag vast. Hierbij gebruikt de hulpverlener een risicotaxatieformulier, waarbij het risico met een kleur (oranje, groen of rood) wordt aangeduid. Op basis daarvan wordt een plan van aanpak opgesteld met daarin de te behalen doelen.

Casusoverleg

Op Bonaire vindt wekelijks casusoverleg plaats. Verschillende instanties kunnen casussen inbrengen, zoals het KPCN of de school. Op de bovenwindse eilanden is de informatiedeling nog startende. Er is sinds kort op Sint Eustatius overleg op het niveau van de leidinggevenden tussen bijvoorbeeld CJG en Voogdijraad, maar er is geen periodiek, gestructureerd multidisciplinair overleg tussen medewerkers van de verschillende organisaties.

Ambulante hulpverlening

Op de BES-eilanden bestaat de mogelijkheid tot het inzetten van ambulante hulpverlening, bedoeld voor gezinnen die open staan voor hulp en hieraan mee willen werken.. Voor de ambulante hulp zijn er

wachttijsten, omdat veel gezinnen hiervoor worden aangemeld. De ambulante hulpverleners op Bonaire hebben ieder een caseload van tien zaken, en er zijn acht ambulante hulpverleners. Op basis van de risicotaxatie worden prioriteiten bepaald.

Als er ernstige zorgen over de ontwikkeling en veiligheid van jongeren bestaat en ouders niet mee werken aan vrijwillige hulpverlening, kan de Voogdijraad na onderzoek ingesteld te hebben de rechter verzoeken de jongere onder toezicht van een gezinsvoogd (van JGCN) te stellen. Een ondertoezichtstelling duurt in beginsel een jaar, tijdens dit jaar kan ook ambulante hulpverlening worden ingezet. Na dit jaar wordt besloten of verlenging nodig is of dat er voldoende doelen zijn behaald en het gezin zelfstandig verder kan. Ook is het mogelijk dat hulpverlening na één jaar ondertoezichtstelling in het vrijwillig kader voortgezet wordt. Wanneer een jongere onder toezicht staat, bestaat in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid dat de jongere naar Europees Nederland gaat voor behandeling. Hiervoor zijn er contacten met Jeugdbescherming West. Met deze mogelijkheid wordt terughoudend omgegaan vanwege de afstand tussen jongeren en zijn ouders, culturele verschillen en taalproblemen. Op de bovenwindse eilanden voert een gezinsvoogd van het CJG de OTS uit.

Aanbod

Op alle drie de eilanden is er volgens de respondenten onvoldoende aanbod aan hulpverlening. Het aantal residentiële instellingen¹⁰ wordt op Bonaire als beperkt ervaren. Zo zijn er drie instellingen, Kas di Karko (vier tot twaalf jaar), Langverblijfhuys (twaalf tot achttien jaar) en Kas pa Hoben ku Futuro (alleen meisjes tussen de twaalf en achttien jaar). Daarnaast is er ook een gezinshuis. De instellingen hanteren criteria voor het aannemen van jongeren, zodat er een passend aanbod geboden wordt. De doorstroom in instellingen duurt veelal te lang, waardoor jongeren niet geplaatst kunnen worden. Dit geldt ook voor de instellingen op Curaçao en Aruba. Dit is geen nieuw gegeven, maar een problematiek die al langdurig speelt. Voor echte crisisgevallen zijn er op Bonaire crisisplekken beschikbaar. Eventueel wordt naar een andere oplossing gezocht, zoals opvang in het eigen sociale netwerk van betrokkenen of in een pleeggezin.

In de hulpverlening die het JGCN biedt, gaan de medewerkers uit van de mogelijkheden die Bonaire te bieden heeft. Zij geven aan dat het moeilijk is binnen deze mogelijkheden oplossingen te bedenken. JGCN heeft bij de Rijksoverheid en het Openbaar Lichaam aangegeven dat dit probleem speelt, maar een oplossing is er tot op heden niet. Vanuit de Stichting Verslavingszorg & Psychiatrie Caribisch Nederland (SVPCN) wordt op het moment in samenwerking met EOZ een residentiële voorziening voor jongeren opgezet die in 2017 van start zal gaan. Het idee is een drie milieu-voorziening met vier units (totaal zestien plaatsen) voor verschillende doelgroepen: kinderen met pedagogische problemen, ggz-kinderen, kinderen met verslavingsproblemen/justitie, kinderen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld en kindermishandeling (indien behandeling nodig is).

Op Saba en Sint Eustatius zijn er geen mogelijkheden om jongeren buitenshuis op te vangen, terwijl hier wel behoefte aan is. Er zijn geen pleeggezinnen of residentiële instellingen. Indien dit toch noodzakelijk is, moeten deze jongeren op Bonaire of soms op Sint Maarten of Curaçao geplaatst worden. Om die reden wordt de keuze om een kind dan toch maar thuis te laten vaak gezien als de minst slechte keuze.

¹⁰ In residentiële instellingen verblijven kinderen en jongeren dag en nacht buiten hun eigen omgeving.

Respondenten geven aan dat de jeugd op Sint Eustatius weet dat er geen voorzieningen zijn om hen adequaat op te vangen en hun gedrag aan te pakken. Sommige jongeren handelen hier ook naar; zij vertonen grensoverschrijdend gedrag en lijken zich er van bewust te zijn dat zij toch niet aangepakt worden.

Op alle drie de eilanden speelt volgens de hulpverleners dat bepaalde behandelingen niet kunnen worden aangeboden. Voor echt complexe gevallen schieten de hulpmogelijkheden op alle drie de eilanden tekort. Zo is er op Saba veel problematiek die de kennis van school, CJG en EC2 te boven gaat: er zijn bijvoorbeeld ongeveer 35 jongeren die therapeutische zorg nodig hebben. Bonaire heeft onder andere behoefte aan mogelijkheden voor kinderen met stoornissen als ADHD en ADD. Ook op het terrein van psychiatrische hulp zijn er niet veel mogelijkheden.

Door de respondenten wordt aangegeven dat het op alle drie de eilanden ontbreekt aan specialisten ten aanzien van psychologische, maar met name psychiatrische zorg. Op Saba is er eenmaal per maand een (algemeen) psycholoog aanwezig. Dit bezoek wordt vanwege geannuleerde vluchten of andere oorzaken van uiteenlopende aard, ook geregeld overgeslagen. Ook op Sint Eustatius ontbreekt het aan specialisten: hierdoor is bijvoorbeeld de Voogdijraad, bij de coördinatie van taakstraffen voor jongeren, afhankelijk van coaches van Sint Maarten of elders. Dit betekent dat in de praktijk eerst gewacht wordt tot er voldoende jongeren zijn om een training te volgen, waarna de coach invliegt. Het gevolg is dat een aantal jongeren lang(er) moet wachten tot ze kunnen starten met de uitvoer van hun taakstraf. In extreme gevallen kan een jongere naar Nederland gestuurd worden, omdat deze een speciale behandeling nodig heeft. Dit is echter een moeizame procedure, met name door de financiering. Mede hierdoor duurt de besluitvorming tot plaatsing lang.

Zoals in paragraaf 4.2.3 aangegeven voelen professionals zich door het gebrek aan mogelijkheden gedwongen hulp te bieden waarvoor zij niet zijn opgeleid. Leraren gaan hierdoor bijvoorbeeld zorg bieden, zonder te weten wat de juiste aanpak is.

4.4 Contact met de justitiële keten

Jongeren kunnen op verschillende manieren in contact komen met de justitiële keten. Ten eerst kan dit gebeuren via het KPCN, wanneer er bijvoorbeeld aangifte wordt gedaan tegen een jongere. Het is de ervaring van het KPCN dat nieuwe zaken voornamelijk door de SGB worden aangeleverd naar aanleiding van geweldsincidenten of drugsbezit en –gebruik. Ook kunnen jongeren door de leerplichtambtenaar bij het casusoverleg Jeugd worden aangemeld. Dit geldt echter alleen voor Bonaire.

De politie op de eilanden is formatief op sterkte. In praktijk is er vaak onvoldoende capaciteit als gevolg van ziekte/scholing.

Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat het OM van mening is dat de informatie in het proces-verbaal van onvoldoende niveau is. Hierdoor worden overtredingen niet (altijd) strafrechtelijk vervolgd.

4.4.1 Veiligheidshuis

Op Bonaire bestaat er in ieder geval tot 2017 een Veiligheidshuis. Binnen het Veiligheidshuis zijn dertien partners actief. Dit zijn instellingen van de justitiële keten, zorginstellingen, het OLB en de scholen.

Het doel van het Veiligheidshuis is het veiliger maken van Bonaire. Om dat te bereiken wordt in het Veiligheidshuis door de ketenpartners gewerkt aan een sluitende aanpak van zorg, onder andere rond risicojongeren. De activiteiten in het Veiligheidshuis zijn gericht op het voorkomen van strafbare feiten en het terugdringen van recidive; het terugbrengen en voorkomen van overlast; het vormen van een betrouwbaar informatieknoppunt en het optimaliseren van de ketensamenwerking, zodat preventie, repressie en nazorg optimaal op elkaar aansluiten.

Om dit doel te behalen is er tweewekelijks het casusoverleg Jeugd (COJ), voorgezeten door de parketsecretaris van het OM. Aan het casusoverleg doen uitvoerende medewerkers van de betrokken ketenpartners mee, zoals de Voogdijraad, het KPCN, het OM, JGCN, de leerplichtambtenaar en het EOZ. Alle ketenpartners kunnen zaken aanmelden. Veel van de casussen betreffen huiselijk geweld. Ook zijn er andere complexere zaken, waarbij ketensamenwerking noodzakelijk is. Bij elk casusoverleg wordt besloten wie de regie krijgt over de casus. Dit is meestal de professional die hulpverlening in gaat zetten dan wel uit gaat voeren. De casusregisseur koppelt terug wat er uit de afspraken is gekomen en wat de ontwikkelingen zijn. Los van concrete casussen kan ook bredere problematiek worden besproken, zoals grensoverschrijdend gedrag van jongeren in een bepaalde wijk.

De meeste deelnemers aan het Veiligheidshuis zijn positief over het bestaan van het Veiligheidshuis. De druk op de politie wordt minder door de aanwezigheid van het Veiligheidshuis, omdat dit eraan bijdraagt dat zaken die bij een andere instantie thuishoren, zoals Jeugdzorg en Gezinsvoogdij, daar ook terecht komen. Zij geven wel aan dat het Veiligheidshuis niet zelf zaken kan oplossen; hiervoor is de inzet van de deelnemers nodig.

De diverse ketenpartners op Sint Eustatius en Saba geven aan dat de problematiek daar vergelijkbaar is met die op Bonaire. Zij geven aan graag een voorziening te hebben om dit te bespreken, zoals een Veiligheidshuis.

Op Sint Eustatius heeft enige tijd een Justitieel Casus Overleg (JCO) plaatsgevonden, waarin de jongeren werden besproken en een aanpak werd afgestemd. Het doel van het overleg was onder andere om de jeugd buiten het justitiële systeem te houden. Bij het JCO waren het OM, de barieregisseur, de Voogdijraad, de middelbare school, leerplichtambtenaar en indien nodig het CJG aanwezig. Casussen werden veelal door de school gesignaleerd en ingebracht. Dit overleg ligt op het moment van onderzoek al zo'n acht maanden stil. Volgens respondenten wordt dit mede veroorzaakt doordat er op het moment geen permanente officier van justitie op Sint Eustatius is.

Ook op Saba ligt ten tijde van het onderzoek het JCO enige maanden stil. Een van de oorzaken hiervan was dat er weinig cases waren. Een andere oorzaak was dat geen van de betrokken organisaties initiatiefnemer was, wat de roep om het Veiligheidshuis versterkt.

Samenwerking

Ondanks dat er sinds maart 2015 op Bonaire een Veiligheidshuis is waar ketenpartners elkaar ontmoeten en informatie kunnen wisselen, weten zij vaak nog niet goed van elkaar wat men doet en wat men kan. Ketenpartners melden jongeren bijvoorbeeld aan bij het COJ, terwijl het hun intentie was een zorgmelding te doen bij het casusoverleg van JGCN. Ook blijkt, zoals reeds eerder aangegeven, de SGB onvoldoende kennis te hebben van de strafbaarheid van bepaalde handelingen van leerlingen of de mogelijkheid van het doen van aangifte. Onder andere om deze reden heeft het Veiligheidshuis het initiatief genomen voor een themabijeenkomst voor de SGB met alle bij het Veiligheidshuis aangesloten organisaties. Op dit overleg spreken de organisaties verder over het aantal probleemjongeren op de school en wat te doen tegen grensoverschrijdend gedrag.

Op Saba en Sint Eustatius speelt hetzelfde probleem. Organisaties constateren dat ketenpartners onvoldoende op de hoogte zijn van elkaars rol en functie. Er zijn geen werkafspraken of een vaste werkwijze van samenwerking. Dit leidt tot ineffectieve processen. Zo geeft de rechter wel eens beschikkingen af die in de praktijk niet uitvoerbaar zijn, bijvoorbeeld dat het CJG zeven dagen in de week toezicht moet houden op een jeugdige. Het CJG bleek voorafgaand aan de zitting noch uitspraak gehoord te zijn over de maatregel. Door respondenten wordt aangegeven dat het niet mogelijk is om spoedeisende maatregelen te verkrijgen via het Gerecht. Daarmee gaat veel tijd verloren waar spoed vereist is.

Ook de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners schiet volgens de respondenten vaak nog te kort. Gezinsvoogden ontvangen bijvoorbeeld voorafgaand aan een gesprek met een jongere niet de juiste informatie, of de leerplichtambtenaar ontvangt belangrijke informatie over een betrokken jongere te laat.

4.4.2. Openbaar Ministerie

Jongeren die in aanraking komen met justitie worden zoveel mogelijk ketenbreed aangepakt. Voor het OM geldt dat de nadruk ligt op preventie, adequate hulpverlening en op het voorkomen van recidive. Het gegeven dat de BES eilanden geen jeugdstrafrecht kennen, maakt ook dat veel zaken in de voorfase worden afgedaan, dat wil zeggen door middel van een HALT afdoening of via een voorwaardelijk sepot. Sinds januari 2016 is er een (kleinschalige) pilot gestart, waarbij de mogelijkheid van restorative justice¹¹ wordt ingezet. Deze werkwijze verschilt van de werkwijze met volwassenen. Die werkwijze is toch meer zuiver strafvorderlijk geënt, waarbij hulpverlening een minder grotere rol speelt dan bij jongeren. Hulpverlening wordt bij volwassenenstrafrecht veel meer gegoten in de bijzondere voorwaarden die gekoppeld zijn aan een voorwaardelijk opgelegde hoofdstraf.

Het OM geeft aan met smart op de invoering van het jeugdstrafrecht te wachten. Vooral zaken die voor de rechter worden gebracht, zijn lastig om maatwerk voor te leveren. De wet biedt momenteel onvoldoende mogelijkheden om tot een passende strafeis/-oplegging te kunnen komen. Door invoering kan de uitvoering beter worden. Ook ontbreekt het op de BES eilanden aan passende hulpverlening voor jeugdigen met problematisch gedrag. Het OM kent geen intramurale instellingen die geëquipeerd zijn om jongeren met complexe problemen te behandelen. Ook ontbreekt de mogelijkheid tot jeugddetentie. De

¹¹ Herstel Recht. In het herstel recht staat het slachtoffer meer centraal en wordt de dader gestraft door bijvoorbeeld schade van het slachtoffer financieel te vergoeden.

samenwerking ketenbreed is er, maar de tools ontbreken van tijd tot tijd. Dit resulteert wel in een creatieve en praktische aanpak door alle ketenpartners, maar is allerminst wenselijk.

Een nijpend probleem is, volgens het OM, het ontbreken van een goed functionerende leerplichtambtenaar. Er is sprake van veel problematisch schoolverzuim, dat momenteel onvoldoende aangepakt kan worden. Dit is gelegen in het feit dat er momenteel slechts één leerplichtambtenaar werkzaam is op Bonaire. Op de andere eilanden zijn überhaupt geen leerplichtambtenaren werkzaam. Bijkomend probleem is ook nog eens dat de huidige leerplichtambtenaar niet bevoegd is om proces-verbaal op te maken, hetgeen tot vertraging en problemen leidt.

4.5 3MIJ-model

Zoals in paragraaf 3.1.5 beschreven is er als praktische oplossing voor het ontbreken van jeugdstrafrecht een aanpak ontwikkeld voor minderjarigen, de '3 modellen interventie jeugdcriminaliteit' (3MIJ). Het doel van deze aanpak is zo veel mogelijk te voorkomen dat minderjarigen een strafblad krijgen. Dit door ketenbreed zo efficiënt mogelijk de jeugdcriminaliteit te bestrijden. De nadruk ligt hierbij op preventie en hulpverlening. Dit gebeurt onder andere door hen de eerste keer dat zij in contact komen met justitie een buitenstrafrechtelijke afdoening te geven, de Halt-afdoening. Het aantal strafzaken met minderjarige verdachten dat via een Halt afdoening wordt afgedaan is vanaf 2013 echter flink gedaald, zowel op Bonaire, Sint Eustatius als Saba. Een van de oorzaken die wordt aangegeven is dat er weinig crimineel gedrag gemeld wordt.

Daarnaast is op het moment van het onderzoek de uitvoering van het 3MIJ gestagneerd op alle eilanden¹². Oorzaak hiervan is een veranderde werkwijze op het COJ. Waar de aanwezigen eerder ontbrekende informatie in een proces-verbaal aanvulden tijdens het COJ en vervolgens het 3MIJ model inzetten, worden proces-verbalen nu niet in behandeling genomen door het OM als deze incompleet zijn. Oorzaak voor het incompleet zijn van het proces-verbaal is onder andere het capaciteitsprobleem bij het KPCN. Dit resulteert erin dat er geen Halt-interventies worden opgelegd, terwijl de ketenpartners aangeven dat zij positief waren over de mogelijkheid de Halt-afdoening op te leggen. Een alternatief voor het 3MIJ model is niet aanwezig, waardoor er momenteel niet daadkrachtig wordt geacteerd op criminele jongeren.

Jongeren die uiteindelijk met justitie in aanraking komen en volgens volwassenstrafrecht een gevangenisstraf opgelegd krijgen, zitten veelal hun straf uit op Bonaire. Deze jongeren zijn dan in het volwassenstrafrecht berecht. Respondenten geven aan dat zij zien dat deze jongeren vaak eerder beschadigd terugkomen dan dat zij het rechte pad hebben gevonden. Door respondenten wordt aangegeven dat gedetineerde jongeren hun verblijf in een gevangenis onvoldoende ervaren als straf. Zo krijgen ze hier bijvoorbeeld drie maaltijden op een dag. Veel jongeren krijgen dit in het dagelijks leven niet.

¹² Het OM geeft in mei 2016 aan dat het 3MIJ model weer is opgestart met het inrichten van het JCO.

5. Analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen geanalyseerd en hieraan conclusies verbonden. Indien nodig doet de Raad aanbevelingen.

5.1 Wet- en regelgeving

Op de BES is geen apart jeugdstrafrecht opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Ook is er geen preventiebeleid. Wel is er, vanuit het OLB, een Integraal Jeugdbeleidsplan Bonaire 2015-2020 waarin plannen beschreven staan over het aanpakken van jeugdproblematiek. In dit beleidsplan wordt de aanpak beschreven van factoren die de Raad in dit onderzoek als risicofactoren benoemt. Het beleidsplan is echter niet toegespitst op de preventie van jeugdcriminaliteit. Ook wordt in het Jeugdbeleidsplan onvoldoende duidelijk wie de verschillende onderdelen moet uitvoeren, binnen welke termijn en hoe dit moet gebeuren. Tevens geldt het niet voor Sint Eustatius en Saba.

Bij afwezigheid van jeugdstrafrecht hebben betrokken partijen in het verleden de aanpak 3MIJ ontwikkeld. Deze aanpak lag ten tijde van het onderzoek stil, waardoor er geen sprake is van een op jongeren toegespitste justitiële aanpak.

5.2 Preventie

De combinatie van factoren op de BES-eilanden (armoede, huiselijk geweld, seksueel misbruik, alcohol en drugsproblematiek, een gebrek aan toezicht door ouders, een gebrek aan vrijetijdsbestedingen) geeft een verhoogde kans op crimineel gedrag.

De voorzieningen die op de BES-eilanden aanwezig zijn, zoals sportfaciliteiten en organisaties die activiteiten aanbieden, kunnen een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van jongeren. De jongeren zijn van de straat en er is sociale controle. Op het moment kunnen deze voorzieningen echter niet alle jongeren op de BES eilanden opvangen, hiervoor zijn ze simpelweg te klein. De buurthuizen sluiten om 17.00 uur en de beheerders zijn niet bevoegd en opgeleid om opvang te bieden aan jongeren. Dit resulteert erin dat veel jongeren toch een groot deel van de dag geen alternatief hebben voor het op straat hangen zonder dagbesteding, wat een risicofactor is voor crimineel gedrag.

5.2.1 Algemene preventie

Zowel het KPCN als de Voogdijraad geeft voorlichting op scholen. Dit gebeurt zowel op de middelbare scholen als op het basisonderwijs. Met name op de basisscholen en de eerste twee jaren van de middelbare school (start pubertijd) kan preventie effect hebben. Preventie inzetten op enkel de middelbare scholen heeft slechts beperkt effect, daar de problematiek zich veelal in een eerder stadium ontwikkelt.

Hierbij is het van belang dat jongeren voorlichting krijgen over alle onderwerpen die te maken hebben met risicogedrag gericht op de specifieke risicofactoren op de verschillende eilanden. Benadrukt dient te worden dat de problematiek op Saba bijvoorbeeld anders is dan die op Bonaire. Zo is het verzuim een groter probleem op Bonaire dan op Saba en St. Eustatius.

5.2.2 Specifieke signalering

De populatie op de BES-eilanden is vrij klein, wat leidt tot een grotere sociale controle. Daarnaast leidt dit er toe dat problematiek binnen het eigen netwerk wordt gehouden om algehele bekendheid te voorkomen. Dit maakt dat met name basis- en middelbare scholen een sleutelrol spelen in het herkennen van signalen die als risicofactoren worden gezien voor crimineel gedrag.

Instanties die samenwerken met de justitiële keten kunnen een signaleringsfunctie hebben en de juiste kennis en mogelijkheden hebben om in voorkomende gevallen de juiste vervolgactie uit te voeren. De Raad concludeert dat de scholen één van de belangrijkste schakels zijn in de keten die signalen bij jongeren kunnen constateren. De Raad ziet dat scholen zorgen signaleren. Het registreren en delen van informatie over de risicojongeren gebeurt echter nog onvoldoende.

Naast de scholen zijn de barioregisseurs de aangewezen professionals die zicht (kunnen) hebben op jongeren op de BES. Hoewel zij aangeven jongeren op casusniveau over het algemeen in beeld te hebben, hebben zij niet een samengesteld beeld van de grootte van de groep risicojongeren. Er wordt namelijk niet geregistreerd, totdat de jongeren in aanraking komen met politie en justitie. De Raad benadrukt dat het bij de preventie van jeugdcriminaliteit juist gaat om de jongeren die nog niet in aanraking zijn gekomen met de politie. Men wil juist voorkomen dat jongeren overgaan tot crimineel gedrag. De rol van de barioregisseur dient specifiek signalerend te zijn en op alle drie de eilanden aanwezig te zijn. Informatie dient overgedragen te worden tijdens een casusoverleg van het Veiligheidshuis. Op Bonaire gebeurt dit, op Saba en Sint Eustatius is geen Veiligheidshuis of justitieel casusoverleg dat op het moment van onderzoek actief is.

Hier moet aan worden toegevoegd dat er sprake is van een onderbezetting bij KPCN. Zo heeft Saba op het moment van onderzoek geen barioregisseur. Op Sint Eustatius zijn het de medewerkers van de basispolitiezorg die de barioregisseur voorzien van informatie.

5.3 Aanpak problematiek

Scholen

De Raad vindt het van belang dat scholen zorgen oppakken en ook op het juiste moment overdragen aan ketenpartners. De Raad vindt het positief om te constateren dat scholen hun zorgplicht serieus nemen. Een dilemma is echter dat in de praktijk onduidelijk is waar de zorgplicht van de school ophoudt en de school het verzuim of de problematiek van de jongere moet melden bij ketenpartners, zoals de leerplichtambtenaar, JGCN, de Voogdijraad of eventueel het KPCN. Op Bonaire en Sint Eustatius gebeurt het overdragen van een jongere te laat, of helemaal niet. De Raad stelt vast dat deze grens onduidelijk is.

Indien scholen wel hun zorgen melden, leidt dit niet altijd tot een vervolgactie door de (justitiële) partners. Dit heeft tot gevolg dat scholen zelfstandig blijven handelen: het doorverwijzen van een jongere levert in de beleving van de school immers vaak geen resultaat. De Raad is van mening dat dit averechts werkt. Scholen dienen jongeren consequent en tijdig over te dragen, waarbij zij erop moeten kunnen vertrouwen dat de problematiek van de jongere door de ketenpartner wordt aangepakt. Doordat de aanpak op het

moment onvoldoende sluitend is, heeft deviant gedrag van jongeren geen maatschappelijke consequenties en wordt er geen hulp geboden waar dat mogelijk wel nodig is. Pas bij heftige vergrijpen volgt een maatschappelijk optreden in de zin van een strafrechtelijk vervolg. De Raad ziet hier een gemiste kans, daar er eerder ingegrepen had kunnen worden. Zowel de minderjarige als de maatschappij zijn daar de dupe van.

Leerplichtambtenaar

Op de drie eilanden is onvoldoende capaciteit beschikbaar om schoolverzuim aan te pakken. Op de bovenwindse eilanden is er op het moment van onderzoek geen leerplichtambtenaar werkzaam. Op Bonaire is er één leerplichtambtenaar. Deze geeft aan door tijdgebrek niet al het werk te kunnen uitvoeren wat hij zou moeten doen. Hierdoor ligt de aanpak van verzuim (gedeeltelijk) stil. Met als gevolg dat jongeren die verzuimen (te laat) aangesproken worden op hun verzuimgedrag. Daarnaast blijkt de leerplichtambtenaar niet bevoegd te zijn om een proces verbaal op te maken. Dit leidt tot problemen in het strafrechtelijk vervolgen van jongeren. Schoolverzuim is een voorspeller van crimineel gedrag en moet dan ook zo vroeg mogelijk aangepakt worden. Een onderbezetting bij de leerplichtambtenaar heeft ook invloed op het handelen van scholen. Indien deze niet terecht kunnen bij een leerplichtambtenaar, gaan zij schoolverzuim zelfstandig aanpakken. Organisaties gaan zo eerder eigenstandig te werk, wat ten koste gaat van de samenwerking.

JGCN/CJG

De Raad vindt het positief dat JGCN (Bonaire) en CJG (bovenwindse eilanden) ambulante hulpverlening bieden. Binnen dit hulpkader kan problematiek in een vroeg stadium worden aangepakt. Casussen worden beoordeeld op basis van een risicotaxatieformulier. Urgente casussen krijgen voorrang. Positief is dat JGCN lichte hulpvragen kan doorverwijzen naar het CJG (Bonaire), waar ingezet wordt op het verminderen van risicofactoren (en daarmee uitgaat van een preventieve aanpak). Het lukt JGCN met de huidige bezetting niet om alle zaken direct op te pakken. Gevolg is dat casussen op de wachtlijst worden geplaatst. Hierdoor bestaat het risico dat deze lichte problematiek zich verder ontwikkelt, terwijl op tijd ingrijpen dit zou kunnen voorkomen.

Dat de BES-eilanden niet beschikken over alle voorzieningen om een totaalpakket aan hulpverlening te kunnen bieden, maakt de inzet van hulpverlening geregeld problematisch. Behandelplekken zijn er onvoldoende. Het is een positief gegeven dat hulpverleners zijn creatief in het vinden van oplossingen wat betreft opvang. In geval een jongere niet op de BES geplaatst kan worden wordt in een enkel geval uitgeweken naar Curaçao of Sint Maarten. Een enkele maal wordt een jongere in Nederland geplaatst. Omdat het meestal niet wenselijk is, noch in het belang van de jongere om de jongere van het eiland elders te plaatsen, wordt plaatsing elders alleen in uiterste gevallen ingezet. Dit werkt in de hand dat jongeren minder snel een uithuisplaatsing opgelegd krijgen, waardoor minder snel kan worden ingegrepen. Indien dit toch moet gebeuren, gebeurt dit bijna altijd binnen het netwerk van het gezin. Het initiatief van het SVPCN kan een gunstige bijdrage leveren voor de BES met het realiseren van een drie-milieuvoorziening.

5.4 Justitiële aanpak

Een belangrijk middel in de aanpak van jeugdcriminaliteit op de BES is het justitieel overleg over jongeren. Helaas ligt dit overleg op Saba en Sint Eustatius op het moment van onderzoek stil en is er

geen permanente Officier van Justitie. Op Bonaire vindt het overleg nog wel doorgang. Ketenpartners zitten tweewekelijks samen om in het Casusoverleg Jeugd casussen en bredere problematiek te bespreken.

Ketenpartners blijken op alle eilanden onvoldoende bekend met elkaars rol. Dit resulteert er onder andere in dat jongeren naar de verkeerde instantie worden doorverwezen, niet uitvoerbare sancties worden opgelegd en organisaties besluiten zelf een interventie in te zetten op jongere, terwijl een andere organisatie hier beter voor geschikt is.

Hoewel het COJ doorgang vindt, is er ook op Bonaire sprake (geweest) van stagnatie in de aanpak van jeugdcriminaliteit. De aanpak die specifiek voor jongeren is ontwikkeld, de '3 modellen interventie jeugdcriminaliteit', heeft stil gelegen. De Raad is van mening dat dit nadelige effecten heeft voor de gehele ketenaanpak. Strafbare feiten blijven zo ongestraft.

6. Conclusie

Over het geheel gezien ontstaat van de preventie van jeugdcriminaliteit op de BES-eilanden in eerste instantie een somber beeld. Er is geen jeugdstrafrecht, geen gemeenschappelijk beleid op de preventie van jeugdcriminaliteit en er zijn geen vastgelegde werkafspraken. Hierdoor is er geen regie op het grotere geheel en een gezamenlijk toekomstbeeld ontbreekt. Dit leidt tot korte termijnoplossingen, wat de aanpak van jeugdcriminaliteit eerder doet versnipperen dan dat het goed doet.

Het goede nieuws is dat de verschillende partijen zich ten volle inzetten voor het verbeteren van de situatie van jongeren. Omdat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de meerwaarde die anderen hierbij kunnen hebben, rennen instanties elkaar echter soms vanuit hun goede bedoelingen voorbij. De Raad ziet dat organisaties, mede door gebrek aan beleid en het uitblijven van zichtbare resultaten, eigen oplossingen bedenken en hier uitvoering aan geven. De Raad noemt als voorbeeld dat scholen grensoverschrijdend en crimineel gedrag niet melden bij de justitiële partners. De scholen geven aan dat juist de justitiële partners onvoldoende tot niets doen met de meldingen die zij doorzetten. Vervolgens ondernemen de scholen zelf actie en plegen zij interventies bij jongeren die grensoverschrijdend gedrag laten zien, terwijl er problematiek speelt die de expertise van een leraar of zorgcoördinator te boven gaat. Dit leidt bij overige organisaties, zoals de Voogdijraad, JGCN en KPCN, weer tot vragen en kritiek.

De Raad stelt vast dat er voor de instanties op de BES-eilanden sprake is van veel gedeelde verantwoordelijkheden. Zowel de uitvoering van de preventie van jeugdcriminaliteit, als het coördineren van de aanpak van de jeugdcriminaliteit is gebaat bij een duidelijke samenwerking met vaste structuren. Dit vraagt een andere mindset van de instanties: zij moeten soms durven een stap terug te doen en te vertrouwen op een partner.

De noodzakelijke structuren hiervoor lijken deels al te bestaan: er zijn zorgoverleggen op alle drie de eilanden, waar de aanpak van de preventie afgestemd kan worden. Indien partijen van mening zijn dat in een casus door een andere partij anders moet worden gehandeld, kan dat in dit gremium aangegeven worden en hier ook direct gevolg aan worden gegeven.

Voor wat betreft de coördinatie van de aanpak van jeugdcriminaliteit is er eveneens op alle drie de eilanden een overleg, maar dit ligt momenteel op Saba en Sint Eustatius stil. Het verdient aanbeveling deze overleggen op de drie eilanden op vergelijkbare manier te organiseren, zodat ervaringen uitgewisseld worden en er van elkaar geleerd wordt. De Raad ziet hierin een rol voor het Veiligheidshuis, dat op het moment uitsluitend op Bonaire actief is.

Ook voor de daadwerkelijke aanpak van jeugdcriminaliteit bestaat er reeds een werkwijze: de aanpak 3MIJ. Helaas is ook de uitvoering hiervan gestagneerd (geweest). Een melding van crimineel gedrag dient binnen te komen middels een proces-verbaal. Het KPCN heeft echter (op het moment) een capaciteitsprobleem. Op Bonaire is een leerplichtambtenaar werkzaam die niet bevoegd is een proces verbaal op te maken. Niet alle zaken worden daardoor in behandeling genomen door de jeugdofficier, omdat het proces verbaal onvolledig is of niet opgemaakt kan worden. De aanpak 3MIJ is hierdoor feitelijk stil komen te staan en is op het gebied van schoolverzuim niet toepasbaar. Een alternatief is er op het moment niet.

Alle hiervoor genoemde punten dragen er aan bij dat er nauwelijks uitspraak te doen is over de omvang van de jeugdcriminaliteit op de BES. Risicjongeren worden simpelweg onvoldoende geregistreerd en gemeld door de organisaties. Harde cijfers zijn niet aanwezig, waardoor het lastig is een op te stellen beleid op de preventie van jeugdcriminaliteit kwantitatief te onderbouwen.

6.1 Aanbevelingen

De respondenten zien zelf ook de noodzaak van een gemeenschappelijke, integrale visie. Het is nu zaak dat de instanties op de BES gezamenlijk tot beleid komen ter preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit. Zij moeten zelf deze handschoen oppakken: niemand kan beter dan de lokale instanties zelf bij het opstellen van dit beleid rekening houden met de specifieke omstandigheden van de BES-eilanden. Het OLB lijkt de aangewezen partij hierin het voortouw te nemen. Het Veiligheidshuis kan hierbij een ondersteunende rol spelen. Met een stevige visie en beleidsvorming rondom jeugdcriminaliteit is het de verwachting dat de betrokken organisaties beter in kunnen spelen op de problematiek.

Parallel aan het opstellen van beleid ter preventie van jeugdcriminaliteit en de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit dienen de verschillende partijen nu al concrete afspraken te maken over de samenwerking, deze vast te leggen en ook op deze wijze te gaan samenwerken. De Raad is van mening dat de aanwezigheid van het Veiligheidshuis een positieve bijdrage levert aan de samenwerking, onderlinge kennis en informatie-uitwisseling op Bonaire.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de minister van Veiligheid en Justitie

Algemeen

1. Zorg voor jeugdstrafrecht voor jongeren in de leeftijd 12 tot 18 jaar.
2. Draag zorg voor de continuering van de aanpak 3MIJ zo lang er geen jeugdstrafrecht voorhanden is.

Ten aanzien van de Openbare Lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

3. Draag zorg voor het opstellen van beleid ter preventie van jeugdcriminaliteit en de integrale aanpak van jeugdcriminaliteit.
4. Stel in samenwerking met het Veiligheidshuis samenwerkingsafspraken op, zowel binnen als buiten de justitiële keten. Neem hierin in ieder geval op wat de rol is van de verschillende instanties, wanneer zij melding doen en wanneer zij een jongere overdragen aan een andere organisatie.
5. Organiseer op alle drie de eilanden een justitieel overleg over jongeren. Overweeg op alle drie de eilanden het Veiligheidshuis de samenwerking van de justitiële aanpak te laten coördineren.
6. Organiseer op alle drie de eilanden dat er leerplichtambtenaren zijn, die ook bevoegd zijn een proces verbaal op te maken.

Ten aanzien van het KPCN en de middelbare scholen

7. Registreer de gesignaleerde risicjongeren, zodat een beeld ontstaat van de omvang van de problematiek en onder andere het succes van ingezet beleid kan worden gemonitord.